

子どもの貧困対策としての教育

力石 啓史 生活設計研究部 主任研究員

要旨

1. 就学援助を受けた人数は公立の小中学校に通う子どもの 15.6%を占め、1996 年から 2012 年までの 16 年間で倍増。また、日本の子どもの相対的貧困率は、OECD 加盟 31 カ国中、10 番目に高い。
2. 子どもの貧困は、就労と密接な関係にある学歴を獲得するうえでの阻害要因。このため、貧困の連鎖を断つためには、家庭の経済環境に関わらず、必要な教育を受けられるように各教育段階で機会平等を実質的に確保することが重要。
3. 第一に、幼児教育無償化は、就労支援や少子化の解決の観点だけではなく、就学前の貧困対策も含む包括的な福祉サービスとしての位置付けも必要。
4. 第二に、高校無償化は、高校や大学等への進学意欲の向上が期待できるので継続実施が必要。
5. 第三に、大学等の高等教育は、家計など私的負担への依存度が高く、親の所得階層による影響を受けやすい。奨学金制度の早期改善も含め、私的負担に依存する教育システムの見直しが必要。
6. 最後に、子どもの貧困問題を放置すると、将来的な社会保障費などの社会的コストの増加や、また格差が固定化し拡大することで社会や家庭の安定を保つうえでもマイナス要因となると思われる。子どもの貧困対策にかかる金銭は、単純なコストではなく、社会の未来への積極投資としての認識が必要。

I 日本の子どもの貧困の実態

1. はじめに

近年、子ども時代の貧困に起因する格差問題、特に母子家庭などの一人親世帯の貧困は看過できない水準にある。子どもの時の経済環境の格差は教育や学習等の機会の格差となって、大人になってからの貧困につながりやすい傾向にあるとの指摘は多い。本稿では、子どもの貧困問題のうち、この教育や学習等の機会の格差解消に焦点をあてて論

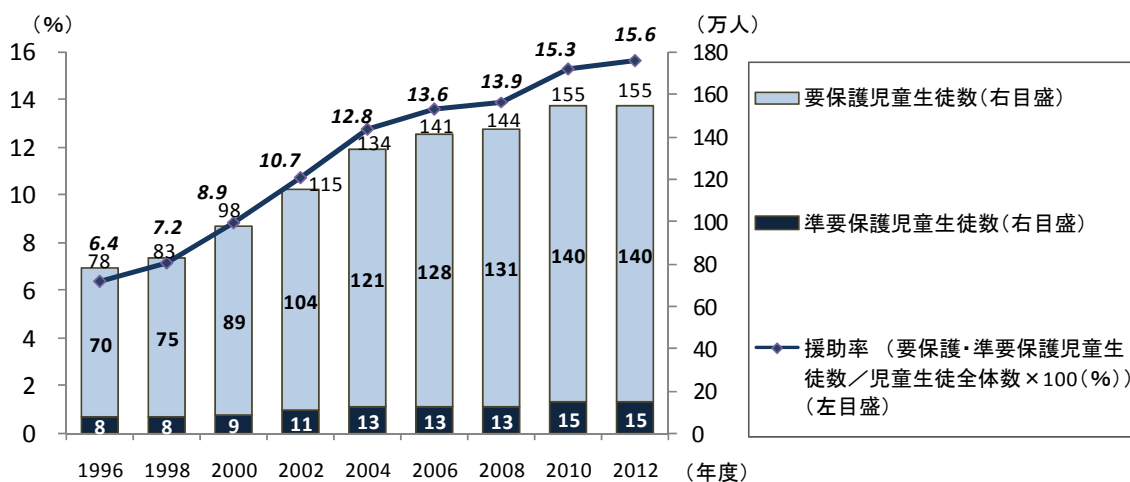
じたい。

文部科学省の調査によると、2012年度に就学援助（注1）を受けた児童と生徒は合わせて約155万人と、公立の小中学校に通う子どもの15.6%を占め、調査を始めて以降、最も高い割合となった（図表1）。1996年当時の78万人から2012年では2倍の人数まで増加している。

このような子どもの貧困が増えている背景には、経済環境の悪化、非正規雇用で働く保護者の増加等による親の所得減少や一人親世帯の増加などが指摘されている。この就学援助の対象の枠外ではあるが、同様に経済的に困窮している家庭の未就学児や高校生までも考慮に入ると、子どもの貧困の裾野は思いのほか広いようである。

（注1）就学援助制度とは、経済的理由によって小中学校に通うことが困難と認められる学齢児童または学齢生徒の保護者に対して、市区町村が必要な援助を与えなければならないとする制度。生活保護法に規定する要保護者（要保護児童生徒）とそれに準ずる困窮度の準要保護児童生徒が対象。学用品費、体育実技用具費、新入学児童生徒学用品費等、通学用品費、通学費、修学旅行費、校外活動費、クラブ活動費、生徒会費、PTA会費、医療費、学校給食費が援助される。

図表1 就学援助を受けた児童・生徒の状況



出所：文部科学省「平成24年度要保護及び準要保護児童生徒数について」2014年2月

2. 子どもの貧困についての諸外国との比較

日本の子ども（18歳未満）の相対的貧困率（注2）は15.7%（厚生労働省「平成22年国民生活基礎調査」2009年）であり、これは、子ども6～7人に1人が貧困家庭に育っている現状を示している。ここでいう「相対的貧困」とは、食べる物が無い、着る物が無い、住む所が無い、といった「絶対的貧困」とは、別の概念である。子どもの相対的貧困率とは、大まかにいえば、それぞれが属する社会の大半の子どもたちが「当然のこと」と捉えている利益や機会を得ることができない子どもたちの割合を示している。たとえば、経済的理由で修学旅行に行けなかったり、高校や大学に進学できないことが

ある。

国際的に見ても、日本の子どもの貧困率は OECD 加盟 31 カ国ベースで比較すれば、10 番目に高い（日本 14.9%（注 3）。出所：ユニセフ イノチェンティ研究所、国立社会保障・人口問題研究所「Innocenti Report Card 11：Comparing Japan 先進国における子どもの幸福度 日本との比較 特別編集版」2013 年 12 月）。子どもの貧困率が最も高かったのはルーマニア（23.6%）で、以下、続くのはアメリカ（23.1%）、金融不安を経験したスペイン（19.7%）、イタリア（17.0%）、ギリシャ（15.3%）等である。数年前から日本でも所得格差に関する議論がされるようになったものの、かつて総中流といわれた社会の構造変化を認識せざるを得ない現実がここにある。

（注 2）OECD は、国民の標準所得（ここでは「中央値」）の半分を下回る所得しかない人を「貧困」状態とみなしている。所得の「中央値」とは、国民を等価可処分所得（世帯の可処分所得を世帯人員の平方根で割って調整した所得）順に並べた時に真ん中になる人の所得額をいう。OECD の貧困率の算出方法に従えば、わが国における中央値の半分である貧困ラインは 112 万円（厚生労働省「平成 22 年国民生活基礎調査」）。これより所得の少ない世帯に属する 18 歳未満の割合を子どもの相対的貧困率としている。貧困率算出では、預貯金や不動産などの資産は考慮されない。しかも、日本の場合は、貧困ラインよりも低い所得水準に比較的多くの子どもが所属していることも報告されている。「これは、貧困状態にある子どもたちの割合が高いだけでなく、貧困の程度も深刻であることを示している（出所：ユニセフ イノチェンティ研究所、国立社会保障・人口問題研究所）。」

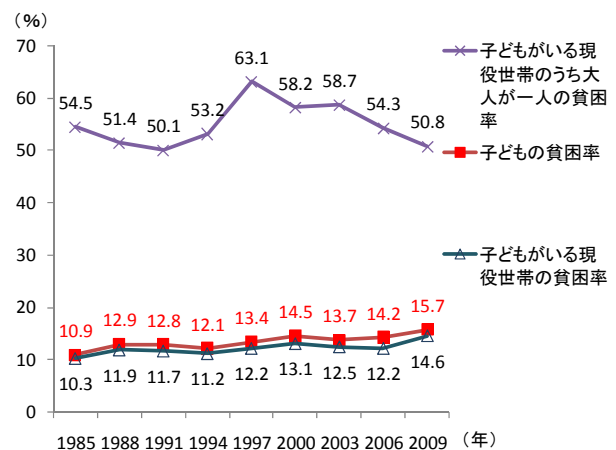
（注 3）ユニセフの貧困率の数値は厚生労働省と同じ統計データ（「平成 22 年国民生活基礎調査」）から算出されたものであるが、厚生労働省の推計と、ユニセフの推計における世帯人数の調整方法が若干異なるため、ここで示した子どもの貧困率は、厚生労働省が公表した数値（15.7%）とは異なっている。

3. 相対的貧困率について

（1）相対的貧困率の推移

図表 2 のとおり、近年は子どものいる現役世帯のうち、大人が一人の世帯の貧困率は低下傾向になっているが、なお 5 割強が貧困状態にある。子どもの貧困率は、四半世紀かけて約 5 ポイント上昇した（1985 年 10.9%→2009 年 15.7%）。

図表 2 相対的貧困率の年次推移

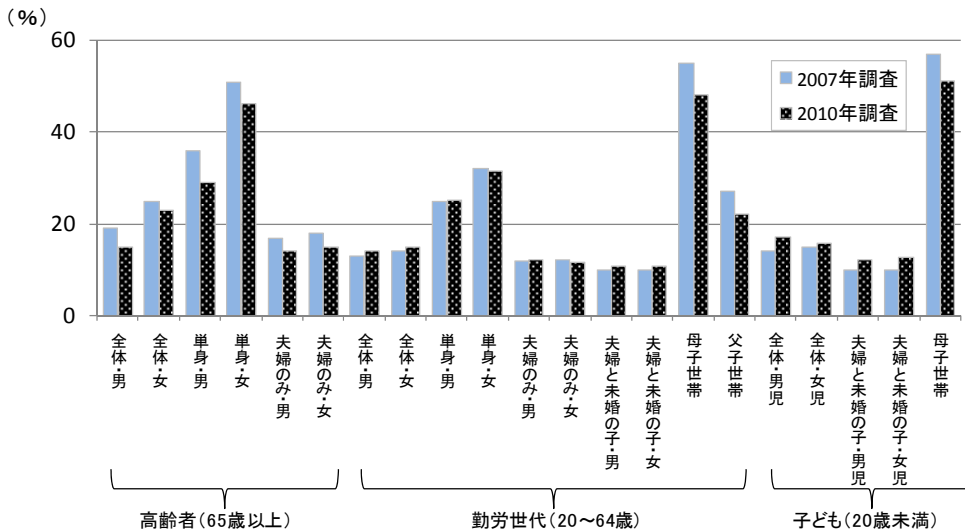


（注）大人とは 18 歳以上の者、子どもとは 17 歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が 18 歳以上 65 歳未満の世帯をいう
出所：厚生労働省「平成 22 年 国民生活基礎調査」をもとに作成

(2) 世代・世帯類型別相対的貧困率

2007年に比べ2010年の貧困率は、母子世帯、父子世帯および高齢者で改善しているが、母子世帯以外の子ども(20歳未満)については悪化傾向にあったといえる(図表3)。直近の調査によれば、母子・父子世帯数はそれぞれ70.3万世帯、8.1万世帯。また、母子世帯の平均収入は250万円。児童がいる世帯の平均年収697万円と比較すると、母子世帯は約36%の収入しかない(厚生労働省「平成24年国民生活基礎調査」)。

図表3 世代・世帯類型別の相対的貧困率(2010年調査、2007年調査)



(注) ・「相対的貧困率」は可処分所得が中央値の50%未満の人の比率

・2007年調査の調査対象年は2006年、2010年調査の調査対象年は2009年

資料：厚生労働省「平成22年国民生活基礎調査」。男女共同参画会議 基本問題・影響調査専門調査会 女性と経済ワーキング・グループ(阿部彩委員)による特別集計

出所：内閣府「男女共同参画会議 基本問題・影響調査専門調査会報告書」平成24年

4. 相対的所得仮説

子どもの「相対的貧困率」について、「日本は相対的貧困率が高いといっても、そもそも生活レベルの絶対水準が高いから、たいした問題とはいえないのではないか」とする読者もいるはずである。この点については、絶対的な所得水準だけではなく相対的な所得格差の健康やその他の社会への影響についての研究がある。このベースとなる理論を相対的所得仮説という。相対的所得仮説では、まず、豊かな人との間の所得格差によりもたらされる貧困な人の心理的ストレスが、寿命と所得格差の関連性を結びつける重要なメカニズムだとしている。この相対的な貧困状況における心理的ストレスを上げていくと、所得格差や地位格差が大きな社会・集団では犯罪や殺人などの発生率が高いことや、人々の意欲に違いが生じるとされ、実際に検証もされている。所得格差や貧困を放置することによる治安悪化への対処コスト、さらに子どもや親世代の意欲の格差が拡大

すれば、ついには社会全体の生産性にも影響を与えるという。また、低所得家庭における子どもの学習意欲の問題（意欲格差）や児童虐待など子育ての精神的なストレスへの理論の応用可能性についても指摘されている（千葉明德短期大学山野教授「子どもの最貧困国・日本」）。

このように、相対的貧困は、さまざまな形で社会に影響を及ぼしかねない問題といえる。

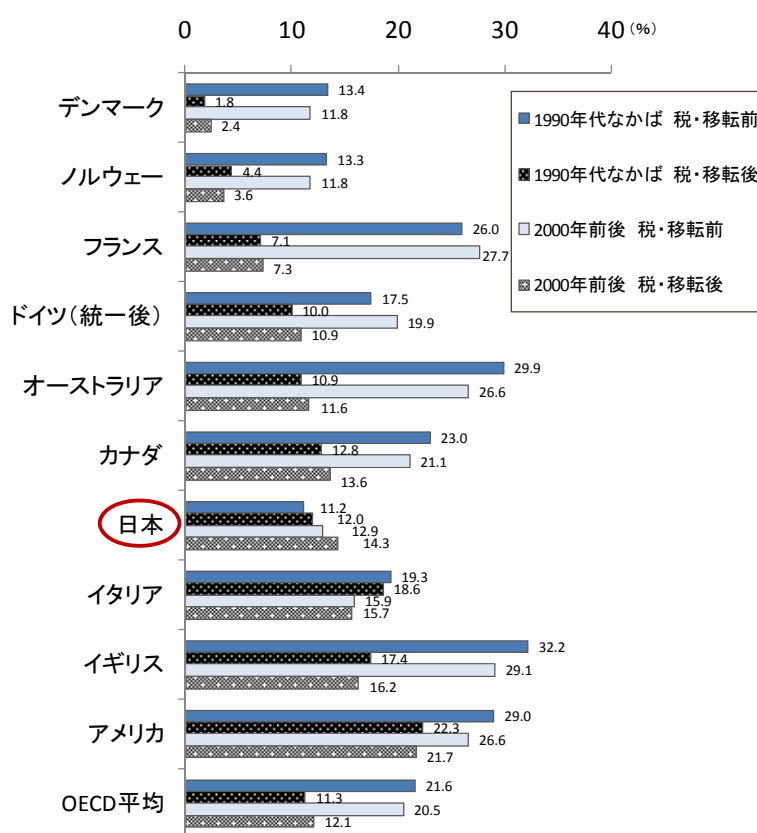
5. 所得の再分配効果はどのように機能しているのか

それでは、日本の子どもの貧困を解消するような方向で、所得の再分配政策（税・社会保険料の納付、社会保障給付）は機能しているのか。1990年代から2000年前後の比較だが、デンマークやノルウェーなどの北欧諸国では再配分前の貧困率は日本と同程度だったが、再分配後の値は日本を大きく下回り先進諸国の中でも最も低い2～4%となっていた。それどころか、再配分後に貧困率が高くなっているのはOECD諸国で唯一日本だけであった（図表4）。

この結果から、日本では子育て世帯への社会保障給付が少なく、貧困家庭でも社会保険料の負担が重く、そのうえ政府の支援策も十分とはいえない状況が長く続いていたことが分かる。

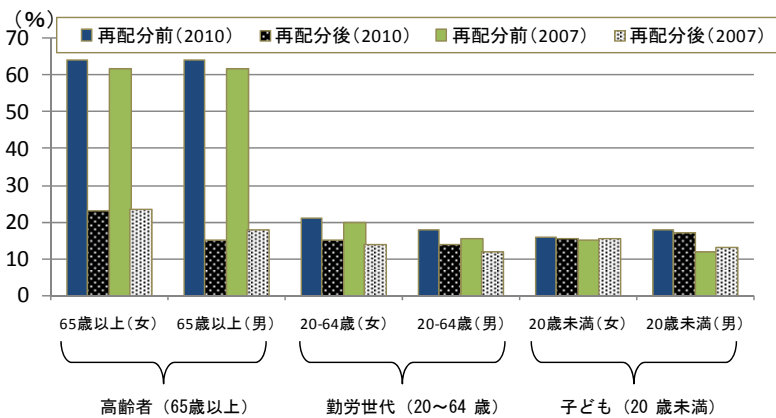
次に、国内における所得の再分配の最新状況を世代別に検討する。所得の再分配の前後での相対的貧困率を比較（2007年度と2010年度を経年比較）した結果によれば、再分配前と再分配後の相対的貧困率を比べると、すべての世代において再分配後で貧困率が改善している。この時期以前の「政府による再配分の結果、子どもの貧困率が悪化する」という状況は改善されてきた（図表5）。

図表4 OECD諸国の子どもの貧困率－税・移転の前と後（1990年代なかば、2000年前後）



出所：内閣官房 社会保障改革に関する有識者検討会（第3回）「相対的貧困と財政、雇用」大沢真理（東京大学社会科学研究所）資料から筆者抜粋 平成22年

図表5 政府の再分配による相対的貧困率の削減（2010年調査、2007年調査）



(注) ・「相対的貧困率」は可処分所得が中央値の50%未満の人の比率

・ 2007年調査の調査対象年は2006年、2010年調査の調査対象年は2009年

資料：厚生労働省「平成22年 国民生活基礎調査」。男女共同参画会議 基本問題・影響調査専門調査会 女性と経済ワーキング・グループ（阿部彩委員）による特別集計

出所：内閣府「男女共同参画会議 基本問題・影響調査専門調査会報告書」平成24年

II. 教育の達成度と貧困率

1. 学歴社会における「意識の格差」

経済問題の解決手段となる就労と密接な関係にある学歴を獲得するための意識（努力・意欲・希望）の格差に関する研究結果を紹介する（国立社会保障・人口問題研究所 阿部彩氏「子どもの貧困」）。まず、「努力」に関して、両親の学歴と父親の職業をもとにした社会階層指標を設定し、下位・中位・上位の三つに区分にした場合における対象高校生の帰宅後学習時間の推移に関する比較研究がある。これによれば、すべての階層において学習時間は減少しているが、特に下位と中位の学習時間の減少幅が大きく、上位の減少幅は小さかった。このため、もともと社会階層が高いほど長かった学習時間量が減少幅の大きさでも差がついたために、結果として学習時間量、つまり努力量についての階層別の格差が拡大したという。

そして、この「努力」についての格差をもたらす要因として、研究者は学ぶ「意欲」の格差を指摘する。前掲の調査において「落第しない程度の成績をとっていただければいいと思う」とする高校生の割合は社会階層が低いほど高く、1997年のデータでは下位51.3%、中位43.1%、上位では33.5%だったという。この「意欲」の源泉の一つである興味を表す指標も同様の傾向を示しており、「意欲」や興味・関心はその子どもの成育環境の影響を受けるとされた。さらに、現在、すでに高校生の段階で下位の階層の子どもは、「がんばってもしかたがない」という思考になっていると分析する見解がある。そしてそれは

社会の経済格差と無縁ではない、とされる。「意欲」の背後には「希望」があり、「私だってがんばれば」という「希望」があるからこそ「意欲」が沸き努力するものである。現在はこの「希望」を持つことにも格差が生じている、という見解である。

このような社会状況を踏まえ、「努力・意欲、そして希望」と社会階層との構造関係をモチーフとして一世を風靡した一つの例が漫画ではあるが、「ドラゴン桜」であると筆者は思う。

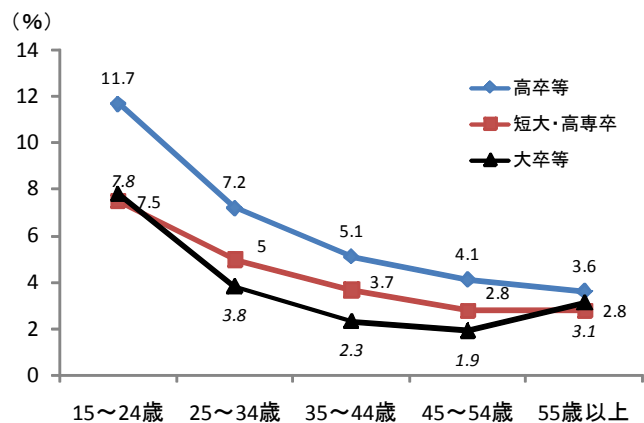
主人公の女子高生は、離婚してスナックのママをやっている母の生活を見て人生をあきらめかけていた。しかし、東京大学合格に現状の生活からの脱出手段としての希望を見出した。そして、さまざまな葛藤や挫折を乗り越えつつ、目標達成のための強い意欲を維持し、的確な受験指導のもとに懸命な努力を継続し成功する物語である。見事に子どもの学習意欲の問題（努力・意欲・希望の格差）を乗り越えるプロセスが描かれていることが大ヒットの潜在要因としてあったのではなかったか。

2. 教育の達成度と貧困

一方で、阿部彩氏は「教育の未達成には経済的要因がある」という根本問題を軽視してはならないと指摘する。つまり、低学歴と経済的要因とは関係があり、教育の未達成は「意欲がなく、努力をしなく、希望を持たない」という意識の問題だけではないということである。OECDの調査（「図表でみる教育 2013年版：OECD インディケータ」）でも明らかのように、日本では教育政策における公的支出は他国と比較しても最低レベルであり、教育に関し私的な経済負担が大きいからである。そして、一定程度の教育の達成度が確保されなければ、今度は就労の観点からその個人の置かれる経済環境は困難を増す。

まず、年齢階級、最終学歴別に見た完全失業率に注目する。2012年平均の完全失業者のうち卒業生（274万人）について、完全失業率を最終学歴別に見ると、高卒等が5.1%、短大・高専卒が4.0%、大卒等が3.1%となった。年齢階級別に見ると、15～24歳では高卒等が11.7%、大卒等が7.8%、25～34歳では高卒等が7.2%、大卒等が3.8%という状況である（図表6）。

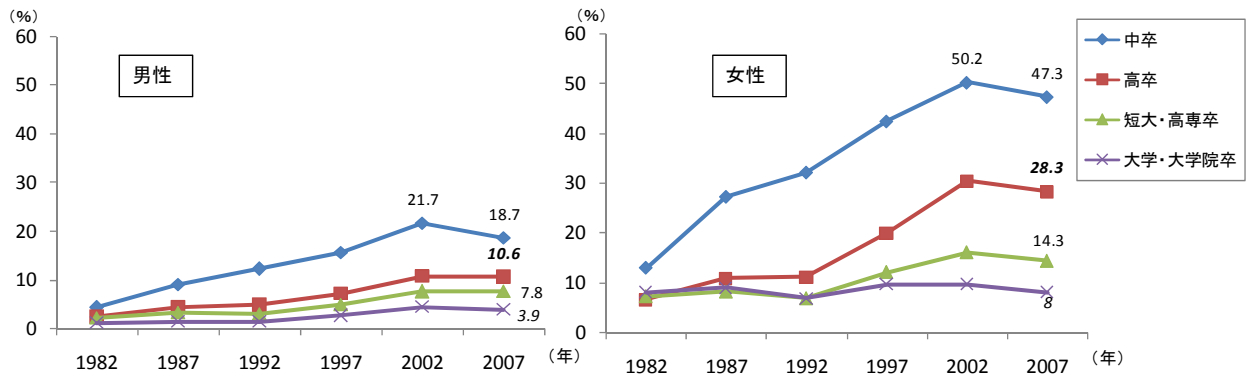
図表6 年齢階級、最終学歴別に見た完全失業率



出所：総務省統計局「平成24年 労働力調査（詳細集計）・平成24年平均（速報）」

また、学歴別のフリーター率については、労働政策研究・研修機構の報告書によれば、中学校卒のフリーター率が最も高く、大学・大学院卒で低い。時系列で見ると、男性については、学歴間の格差はあるものの、女性ほど大きな変化はない。一方、女性は、大学・大学院卒のフリーター率に変化はないが、中学校卒、高校卒ほど近年になるに従い、上昇傾向にあり、学歴間の格差が拡大していることを報告書は指摘している（図表7）。

図表7 学歴別フリーター率



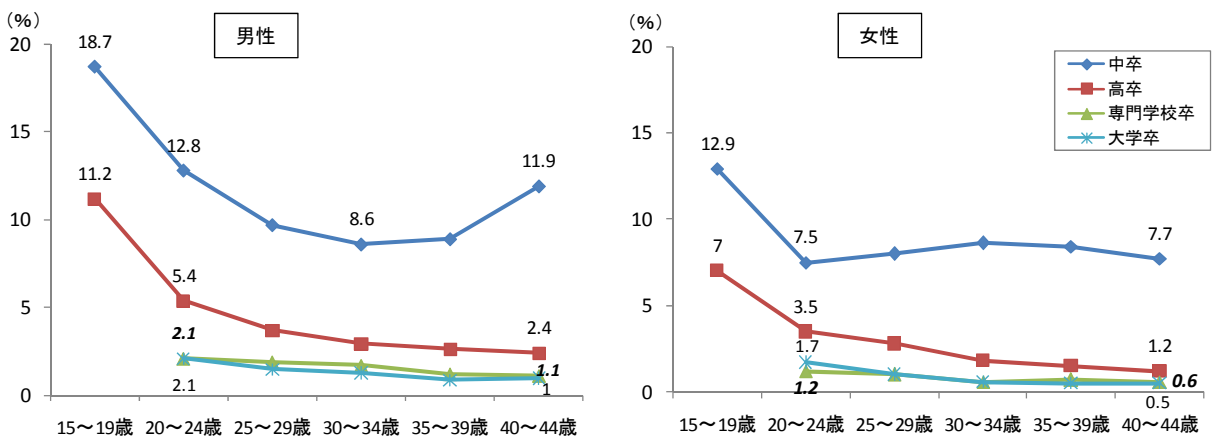
(注) 「フリーター」とは、年齢は15～34歳、卒業者で（さらに女性については未婚者に限定し）、次の①②③の合計。
 ①有業者については勤め先における呼称がパートまたはアルバイトである雇用者、②完全失業者のうち探している仕事の形態がパート・アルバイト、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態がパート・アルバイトで家事・通学等していない者

出所：労働政策研究・研修機構資料シリーズ No. 61

「若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状－平成19年版『就業構造基本調査』特別集計より－」（2009年）

さらに、学歴が低くなるほど、無業者に陥る割合は高くなり、年齢を重ねても抜け出しにくくなる（図表8）。最終学歴が低ければ低いほど、無業者になる確率も上がることが分かる。

図表8 無業者の状況（性・学歴・年齢別人口に対する比率（在学者を除く・2007年調査））



(注) 「無業者」とは、無業者のうち求職活動をしていない者で、在学も通学もしていず、配偶者なしで家事を行っていない者

出所：図表7と同じ

Ⅲ. 子どもにとっての真の機会平等社会を目指して、教育面で今何をなすべきか

高校進学率や大学進学率が高水準で推移する社会では、親や社会が子どもに期待する教育水準も高くなり、教育費支出は家計を圧迫する。後述するように、日本のように教育費用を私的負担に依存する教育政策では、ともすれば親の所得階層による子どもの学習費格差を生み出す。経済環境的に恵まれない子どもが、将来の貧困を回避するための就労と密接な関係にある学歴取得を目指す際に、自助努力のみでは対応できにくい構造である。したがって、政策介入が必要になる。子どもの貧困対策としての教育機能を改善し、強化する視点で、各教育段階における論点を考察する。このうち本稿で取り上げる論点は、①幼児教育無償化、②高校教育無償化、③大学等における奨学金の充実である。

1. 幼児教育段階

(1) 幼児教育無償化を巡る経緯

幼児教育無償化は、従来、3～5歳児が通う幼稚園、保育所、その両方の機能を持つ「認定こども園」を対象に検討されてきた。文部科学省によると、幼稚園（約160万人）に通わせるための保護者負担は、2009年度の国の試算で公立が月6,000円、私立が21,000円程度。3～5歳児が通う保育所（約130万人）では、公立・私立ともに月27,000円程度とさらに高い。少子化対策として「幼稚園費などの軽減」を望む声は多い。

幼児教育を巡っては、2012年OECDが日本での普及率を高く評価した。OECDはそれに先立ち、政府に対し、小学校以降も含めた家計の教育費負担の軽減に加えて、すべての子どもに対する早期幼児教育の機会提供は、その後の学力などの伸びに大きく寄与するからという理由で、保育所と幼稚園を一体化し、保育所に通う子どもにも教育機会を促すことによって、認定こども園での取組のような首尾一貫した幼児教育と保育の枠組みを構築するよう提言していた。

このように、すべての子どもに対する早期幼児教育の機会提供の必要性が主張される一方で、共働きしなければ家計が立ち行かない家庭が増える中、国が最優先で取り組むべきは保育所の整備とする主張も根強い。親の就労や病気など入所要件を満たしながら、国の基準を満たす認可保育所に入れられない待機児童は2013年4月現在で約2.3万人に上り、都市部を中心に保育所の整備が追いついていない。無償化は、所得の少ない20～30代の世帯にとっては、2人目、3人目の子どもを持つためにも効果が高いが、当面、保育所

整備と並行して進めていく必要があるとの指摘もされている。

(2) 幼児教育無償化の現時点での方向

無償化の必要の方向性には異論は少ないものの、現在、その方法論に議論の焦点は移っている。政府・与党は2013年6月に3～5歳児の幼児教育無償化に関する連絡会議を開き、まずは5歳児から実施する方針を確認した。ただ、地方負担分を合わせ年約2,600億円の財源確保の目途が立たないとして2014年度は無償化の対象を絞り、小学3年以下の第1子がいる世帯の幼稚園保育料について、第2子は半額、第3子以降はすべて無償とすることとした。

現行制度では、保育所に3人以上の子どもが同時に通う世帯に対し、保育料は所得制限なしで、第2子は半額が補助され、第3子以降は無償となる。幼稚園にも同様の制度はあるが、子どもの年齢や世帯所得による制限があり、保育所との間で負担の格差が生じていた。そこで、2014年度は無償化の本格実施に向けた当面の対応として、保育所と幼稚園の格差の解消を最優先し、幼稚園保育料への補助を拡大することにした。これにより、所得制限は撤廃され、生活保護世帯に対しては第1子から無償となる。約30万人の幼稚園児が対象となり、費用は地方負担分を合わせて年間300億円を見込む。

2015年度以降の対応は決まっていないが、政府・与党は5歳児限定の本格実施に向け、無償化の対象を早期に拡大する方針のようだ(2013年6月6日 産経ニュースより)。

(3) 就学前の貧困対策の一面も有する幼児教育無償化

日本での幼児教育無償化に関する従来の議論は、主として少子化の解決に焦点をあててきた。しかし、もう少し視野を広げて就学前の子どもに対する貧困対策も含む包括的な福祉サービスとしても考えるべきである。

少子化対策と銘打っている日本とは異なり、アメリカでは、現在、教育格差、所得格差の拡大から生じるさまざまな社会問題の解決策として幼児教育の強化をしようとしている。

そもそも、アメリカでは、低所得層の就学前児童への教育を貧困対策として実践してきた歴史は古い。その中でも多くの貧困研究者の高い評価を得ているのが、アメリカでの就学前教育プログラムであるヘッドスタートの実践である。多くの低所得世帯の子どもは、義務教育が始まる時点ですでに不利を背負っているというという認識のもとに、この制度は発足された。

これは、当初3～4歳の、親の所得が公式貧困線以下の子どもを中心にスタートしたが、今では3歳未満児童と妊婦にまで対象を拡大している。そこでは子どものすべてに着目した包括的な福祉サービスが行われる。内容は健全な発育を促す教育プログラムのほか、医科や歯科のチェックアップとフォロー、栄養サービス、両親向けの育児教育プ

プログラム、そして家庭の育児環境に問題がある場合は各種の社会サービスの紹介など、親を含めた子どもの発育環境の全体を対象とする。また、障がいの早期発見と早期教育にも貢献している。

このヘッドスタートについての評価であるが、1965年から実施されているので、多くの効果分析の研究がなされている。乳幼児（0～5歳）の貧困が、ほかの年齢の子ども期の貧困よりも、一番将来の子どもの成長に影響があること、また、ヘッドスタートのみの影響を測ってもヘッドスタートに参加した子どもは、参加していない子どもに比較して、知能（IQ）、学力、高校卒業率、大学進学率、20歳時点での勤労収入等が高く、また、犯罪を犯す確率等ネガティブな項目についても低下しているとの効果分析結果が報告されている（阿部彩氏）。

（４）人生初期の投資の必要性

保育所の質と量の拡充は、従来、母親の就労支援という視点で議論されてきた。しかし、アメリカでの実践を参考に、今後は就労支援だけではなく、最初の「貧困の防波堤」として積極的に機能させていくという発想が必要ではないだろうか。その意味で認定こども園について、保育所の保育機能と幼稚園の教育機能の十分な活用という本領発揮が期待される。保育所についても当面はまず量的拡大に意識が向くのは経緯から理解できるが、量的拡大に目途が立ち次第、「貧困の防波堤」機能を担わせるべく財政面・人材面での体制整備に向けての支援を実施する準備をしておくべきである。この点、子ども・子育ての新しい支援制度（注４）が施行されるが、実施主体である市町村レベルでの子ども・子育て会議での議論を通じ、具体的な事業として結実させることが必要であろう。

また、文部科学省は近年、「幼小連携」や、さらに一歩踏み込んだ「幼小接続」に力を入れており、「幼児期の教育」（幼稚園や保育所、家庭教育）と小学校の教育をスムーズに橋渡しすることに取り組んでいる。小1児童の不適応状況（注５）の解決を念頭に、小学1年生で生活科などを中心とした「スタートカリキュラム」を充実することも求めている。この問題解決に関しても、就学前児童の貧困対策として前出のヘッドスタートを軌道に乗せることで、成長の早い段階での問題解決のための有効な手段となるのではないか。

（注４）質の高い幼児期の学校教育、保育の総合的な提供やその質的改善、さらに地域の子ども・子育て支援の充実という課題を踏まえて、子ども・子育て関連3法に基づく子ども・子育ての新しい支援制度が準備され、2015年4月から一部を除き施行予定。

（注５）東京都教育委員会の調査（2010年11月実施）によると、都内の公立小学校の18.2%で、授業中に勝手に教室を歩き回る、室外に出ていく等（小1プロブレム）、小1児童の不適応状況が発生。さらに発生した学校のうち56.7%の学校が、7カ月以上たっても不適応状況が解決していないと回答。

小1プロブレム対策では、幼稚園や保育所と小学校が、密接に連携をとることが必要と指摘され

ている。ところが、文部科学省の調査（2009年11月実施）によると、都道府県教育委員会の77%、市町村教育委員会の80%が、幼小連携などの取組をしていないことが判明。このため、同省の有識者会議が報告書「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について（報告）」をまとめ、幼児期と児童期（小学校段階）をつなぐスタートカリキュラムという考え方を、小学校に導入。

2. 高校教育段階

（1）高校教育無償化を巡る経緯

今日、高校等への進学率は約98%に達し、その教育の効果が広く社会に還元されるものであることから、その教育費についても社会全体で負担していくことが求められている。また、多くの国で後期中等教育を無償としており、国際人権A規約にも中等教育における「無償教育の漸進的な導入」が規定されている。このような観点を踏まえ、家庭の教育費の負担の軽減を図るため、「公立高校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（平成22年法律第18号）が2010年3月31日に成立し、同年4月1日から施行されている。これにより、公立高校（中等教育学校の後期課程、特別支援学校の高等部を含む）については、授業料を原則不徴収とされた（注6）。無償化されるのは正規の生徒の授業料のみで、入学金、教科書代や修学旅行費等、授業料以外の学費は無償とはならないとされた。

一方、私立高校等の生徒については、経済的負担の軽減を図るため、「高等学校等就学支援金」として、授業料について一定額（年額11万8,800円）が支給されている。

（注6）高校授業料無償化の効果

- ・文部科学省の2010年度「子どもの学習費調査」の結果によれば、高校生の保護者が払った学習費の総額は前回の2008年度に比べ、公立が12万2,722円減の39万3,464円、私立が5万8,135円減の92万2,716円で、ともに1994年度の調査開始以来最低で2010年度の高校授業料無償化が導入されたことを受け、大幅減となった。なお、2012年度と同調査結果によれば、公立が前回比7,025円減の38万6,439円、一方、私立は前回比4万4,100円増の96万6,816円であった。
- ・全国私立学校教職員組合連合の調査（「2013年9月末の私立中高生の学費滞納と経済的理由による中退調査」2013年11月）によれば、私立高校での9月末での3カ月以上の学費滞納者数と経済的理由による中退者数の6年間の推移を見ると、3カ月以上の学費滞納者の割合は過去最低、経済的理由で中退した高校生の割合は1998年の調査開始以来、昨年度と同率でやはり過去最低。同調査の分析では、2010年度以降の私立高校生への就学支援金制度と各都道府県による加算支援制度が要因となった旨、指摘している。

（2）高校教育無償化の固定化の必要性

2014年4月から高校の授業料無償化と高等学校等就学支援金制度について見直しが行われている。公立、私立を問わず親の所得制限として年間910万円を導入し、一定所得以上の場合には支援を打ち切りとする一方、浮いた財源は中低所得者支援に充当した。

この制度変更により、250万円までの層では私立授業料の年間平均約38万円が実質的

に無償化されるのに加えて、学用品など授業料以外の負担も軽減される。学校教育費に占める授業料以外の経費は、公立高校で23万円、私立高校では学校教育費72万円で48万円に達しており（文部科学省2012年度「子どもの学習費調査」）、高校等への修学については授業料以外にも大きな経済的負担があることから、高校等における教育に必要な経済的負担を軽減して、すべての意志ある生徒が安心して教育を受けられる仕組みが構築される。なお、高校無償化の対象外となる高所得者層の割合は22%である（2013年8月28日産経新聞より）。

高校無償化はこれにより、努力して高校や大学等に進学しようとする意欲が向上する点で大きな意義を持つ。比較的、教育関係費の低い公立に進めず意思に反してやむなく私立に進学するケースもあり、この場合には低所得者層の負担は大きい。今後、私立の学生の経済的負担をさらに減らす方向で継続実施していくことが必要と考える。

3. 大学教育段階

（1）家計の負担の国際比較

OECD調査（加盟国の教育状況の調査結果「図表でみる教育2013年版：OECDインディケータ」）によれば、日本では大学の授業料が高いにもかかわらず、奨学金を利用する学生の割合が少ない。2010～11年度の国公立の高等教育機関の平均年間授業料は5,019ドル。比較できる国の中で5番目（注7）に高い。また、日本の学生の75%が私立の高等教育機関に在籍しており、2010～11年度における私立の平均授業料は8,039ドルである。それにも関わらず、日本では公的な奨学金の利用者は37%、特に給付型奨学金ではわずか3%にとどまっている。OECDは、近年の日本で貸与奨学金に関する延滞額が増加していることを踏まえて、学生支援を強化する方法として、卒業後の学生の返済能力の違いを考慮した所得連動型の貸与奨学金制度を設置することを提案している。

（注7）アイルランド6,450、チリ5,885、アメリカ5,402、韓国5,395、イギリス4,980（単位：ドル）

（2）日本の奨学金制度の概要と課題

他国と比較しても、日本では経済的に困難な状況にある子どもが、大学等に進学するにあたっての政府による奨学金等の支援制度にはまだまだ不備や課題が多い。日本学生支援機構の奨学金は無利子と利息付きの2タイプがあるが、原則、貸与型奨学金のみである。文部科学省の検討会でも奨学金の在り方が議論され、専門家等による「学生への経済的支援の在り方に関する検討会」は、2013年8月、無利子奨学金の拡充などを盛り込んだ「中間まとめ」を公表した。この中で、特に経済的困難で優秀な層に対する給付的支援の充実について検討するとされた。これは次世代の優秀人材の育成と並んで貧困の連鎖を断ち切るという視点からも、奨学金も含めた経済支援に関し、目的・ターゲット

ト層に応じた制度改善の導入に関して具体的な取組事項として掲げられたものである。

一方で、日本学生支援機構が実施する奨学金事業については、教育の機会均等を確保する観点から、意欲と能力のある学生等が家庭の経済状況によって修学の機会が奪われることのないよう、毎年充実が図られている（注8）。国立大学においては、全大学で授業料免除制度が整備されており、経済的理由などにより、授業料の納付が困難である者などを対象に、修学継続を可能にし、教育を受ける機会を確保している。また、私立学校が行う経済的に修学困難な学生等への授業料減免等もある。

わが国のように家計など私的負担に依存する教育政策は、親の所得階層によって子どもの学習費の格差を生み出すことになる。しかも、公立高校、国公立大学など経済的負担が比較的軽い学校への進学や、奨学金を受けとれる水準の学力の獲得には、それなりの公教育以外の出費を必要としているのが現実である。私的負担に依存する日本の教育システムには見直すべき点があるのではないだろうか。

（注8）家計の厳しい世帯の学生等を対象とし、卒業後に一定の収入を得るまでの間は返還期限を猶予する「所得連動返済型の無利子奨学金制度」を導入。無利子奨学金で対前年度比 2.5 万人分増（うち新規増 1.5 万人）、無利子奨学金と有利子奨学金を合わせた事業全体で、対前年度比 6.7 万人分増の貸与事業費を計上（2012 年度）。

IV. 子どもの貧困対策：子どもにとっての機会の平等を確保することの大切さ

1. 子どもにとっての機会の平等確保の意義

就労と密接な関係のある学歴を獲得するための意識の格差（努力・意欲・希望の格差）に関しては前述した。当然のことだが、機会の平等が確保されていないことは社会として損失である。

そして、機会の平等の根幹にあるのは、本人の能力と努力により獲得する業績に対する評価である。この業績主義には、能力と努力がその子どもがどのような家庭環境で生育してきたのかという、本人にはどうしようもない変え難い属性に影響されないことが大前提になければならない。しかし、阿部彩氏は、現在、すでに高校生の段階で下位の階層の子どもは、「がんばってもしかたがない」という思考になっており、その程度は拡大している。それは社会の経済格差と無縁ではない、と指摘している。

そのうえで阿部彩氏は、少子化社会の中でその少ない子どものうちの何割かの子どもが将来に向けて希望を持たずに努力を怠るようになれば、社会全体としての活力が減少するし、格差がある中でも、たとえ不利な立場にあったとしても、将来へ希望の持てる程度の格差にとどめなければならない、と主張する。また、同様に山野教授も、「子ども

個人個人の問題と見えているものが、結局社会全体の生産性減少へとつながり、貧困状態に置かれた個人や家族のやる気を奪い、精神的な疾患などのさまざまな障がいさえつながる可能性を持つ」から、「結局、問題を放置し続けることで、逆に医療費や社会保障費などの社会的コストの増加につながってしまう」こと、さらには「格差が固定化し広がっていくような社会では、犯罪や家庭内の暴力の増加がもたらされ」と、子どもの貧困対策の意義に言及している。

同感である。少子化社会だからといって労働者の不足を言い立て、移民労働者を多く受け入れることを議論する以前の問題だと思う。労働力不足解消のための移民労働者受け入れは、欧州諸国の例を見ても、将来的に日本社会の中での格差の増大をもたらす懸念がある。これにより、子どもを中心とした社会問題が増幅することは容易に想像できないか。さらに、自国民の次世代さえも社会としてきちんと投資して十分に育成できない社会・国家は、外国人にとり本当に魅力ある存在と映るものなのか。子どもにかかる金銭はその場限りで終わる単純なコストではなくて、社会の未来への積極的な意味を持つ投資として認識すべきなのである。

あろうことか、社会保障の理念に反するかのような、首を傾げたくなるような現実が散見される。たとえば、違法な生活保護受給者への摘発等の対策が不十分な一方で、本当に受給が必要とされている経済的な弱者への支給が不十分なことに起因する痛ましい事例が多数報道されている。

2. 子どもの貧困の社会的コスト

本稿では、親の収入が少ないと子どもたちが十分な教育を受けられないために進学や就職で不利になる結果、子どもの世代も収入の高い職につけなくて貧困に陥るという貧困の連鎖に注目して、教育関係の施策に論点を限定して述べてきた。貧困は世代を超えて連鎖する。この子どもの貧困を低減する施策を早急に実施していくことは、社会保障へのフリーライダーを減らし、自立した国民をきっちりと増やしていくことにつながる。

フリーライダーを減らすという点について、NPO 法人キッズドアの渡辺理事長も、「低学力の方たちが低学力のままていくと将来、生活保護を受ける可能性がある。(中略)、月額8万円を35年受給すると総額で3,360万円を国が支払って養わなければならないくなります。これを学習支援して、高校に行って、大学に行って、中小企業に入ってもらいと生涯賃金を2億6,000万円稼いで、納税額も3,010万円ぐらひは逆に国に貢献してもらえ人材になるということです。1人救うことで6,370万円ぐらひの経済効果がある」と、学習支援の意義を説いている(渡辺理事長「これからの格差・貧困問題を考える 学生ボランティアなどが担い手となり、生活困窮家庭の子どもへの学習支援を行う

取組み事例)。

また、山野教授は子どもの貧困を放置することに関し、社会全体としての経済的得失を試算したアメリカの研究レポートの内容を次のように紹介している。「子ども時代に1年間貧困状況にあると、生涯賃金は約1万2,000ドル(152万円:92年当時)減額すると予想するのです。そこで、国内すべての貧困な子どもたち約1,400万人について合計すると、1年間の影響のみで1,769億ドル(約22兆円)の減額になるとしています。一定の条件のもとでは、賃金の変化はほぼ生産性の変化と等価であるという経済学上の仮説に基づけば、この額は子どもたちの貧困がもたらす社会全体の生産性の減額になります。(中略)92年当時は、子ども1人あたり、平均2,800ドルがあれば貧困ラインを超えることができたとして、合計約400億ドル(約5兆円)があれば、全米の子どもたちを1年間貧困から抜け出させることができる」と分析したレポートである。たしかに、さまざまな多くの要因が試算には織り込まれてはいない可能性はレポート自身も認めているものの、山野教授はこのレポートの感想として子どもたちの貧困を放置することによる社会全体への影響の存在が示唆されているとし、思っているよりも少ない費用で子どもたちの貧困をなくすことができるかもしれないと指摘している。

3. 子どもの貧困対策推進法を十分に活用するための画龍点睛を

従来、子どもの貧困対策が社会的に強く認識されず、またその結果として政策形成されてこなかった、その原因が日本人の総中流意識や機会平等が確保されている社会であるとの意識にあるならば、階層格差、下流社会、希望格差という言葉が違和感なく普通に語られるようになった現在の社会状況のもとでは、もはやわれわれはその神話の幻想から覚醒したといえるのではないだろうか。

折しも、あしなが育英会をはじめとする関係諸団体が強く推進し、与野党が議員立法で提出した「子どもの貧困対策の推進に関する法律」が、2013年6月19日参議院本会議において全会一致で成立し、2014年1月に施行された。同法は基本理念を次のとおり宣言している。

「子どもの貧困対策は、子ども等に対する教育の支援、生活の支援、就労の支援、経済的支援等の施策を、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのない社会を実現することを旨として講ずることにより、推進されなければならないこと(第2条)」

同法は、子どもの将来が生まれ育った環境によって左右されることのないよう環境を整備すること及び教育の機会均等を図ることを目的とし、関係閣僚による対策会議の設置や貧困対策に関する大綱の策定を義務付け、具体的な施策については政府と地方公共

団体に委ねている。政府は「子どもの貧困対策会議」を内閣府に置き、厚生労働省や文部科学省などの省庁間を横断する総合的な対策を円滑にとれる態勢を採用した。基本的施策としては、教育及び教育費に関する支援（低所得世帯への無料学習支援、奨学金の充実等）、社会保障の拡充（遺族年金の拡充等）、乳幼児期からの早期対応の充実（保健指導等に係る体制の整備等）、貧困状況にある子ども・親に対するサポートシステムの構築、親の就労に関する支援（職業能力が十分でない者に対する職業訓練、保育所定員の増員等）、子どもの貧困に係る実態調査・研究の実施など多くの分野の項目が予定されている。

具体的な施策の実行にあたり、関係者そして納税者におかれても、ぜひ幕末の長岡藩にまつわる「米百俵」の故事の精神に常に思いを致していただきたい。「百俵の米も、食べばたちまちなくなるが、我慢して教育にあてれば明日の一万、百万俵となる」。将来を見据えた子ども支援の充実は国の未来を考えるならば、高い優先順位で取り組むべき課題だと思う。ただ、その前提として、「何のための我慢なのか」、その目的について国民にしっかりと自信を持って説明する必要がある。人間、目的意識をしっかりと持てば、案外にたいいていのことは乗り越えられるものである。「貧困の連鎖」を断ち切ることで、日本に生まれてきた子どもたちが貧困のために本来持ち得るはずの可能性を狭められることなく、自己実現していける社会の構築ができるのか、われわれ大人の社会感覚が試されている。

子どもの貧困対策推進法という日本の社会政策にとって画期的な立法が関係者の尽力でなされた。この素晴らしい、いわば画龍に心の通う具体策の実行という点睛をすることが次のステージである。この国に生を受けた子どもが希望をしっかりと保つことができる、「この国に生まれてきてよかった」と思える国づくり、それが結果として、子どもたちの立派な成長を通じて活力のある国づくりに正の循環としてつながっていく、一つの端緒となることを強く願う。

【参考文献】

- ・ユニセフ イノチェンティ研究所、国立社会保障・人口問題研究所（2013）『Innocenti Report Card 11：Comparing Japan 先進国における子どもの幸福度 日本との比較 特別編集版』
- ・阿部彩（2008）『子どもの貧困』岩波新書
- ・山野良一（2008）『子どもの最貧困国・日本』光文社新書
- ・OECD（2013）『図表でみる教育 2013年版：OECD インディケータ』
- ・労働政策研究・研修機構資料シリーズ No.61（2009年）
『若年者の就業状況・キャリア・職業能力開発の現状－平成19年版「就業構造基本調査」特別集計より－』
- ・渡辺由美子「これからの格差・貧困問題を考える 学生ボランティアなどが担い手となり、生活困窮家庭の子どもへの学習支援を行う取組み事例」WAM 2014年1月号